

POLÍTICAS PÚBLICAS DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO DO TOCANTINS: UMA AVALIAÇÃO A PARTIR DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2015

PUBLIC POLICIES OF SCIENCE, TECHNOLOGY AND INNOVATION OF TOCANTINS: AN EVALUATION OF THE INCOME STATEMENT OF 2015

Klaus Rene Trein 1
Élvio Quirino Pereira 2

Mestrando em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Tocantins. Possui graduação em Administração e Direito pela Universidade Federal do Tocantins e, especialização em Gestão Pública e Sociedade, também pela Universidade Federal do Tocantins. Atualmente é Professor efetivo do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins. Tem experiência nas áreas de Administração e Direito, com ênfase, respectivamente, em Gestão Pública e Direito Público, atuando principalmente nos seguintes temas: planejamento estratégico e governamental, políticas públicas, administração de pessoas, direito administrativo e direito constitucional. E-mail: klaustrein@gmail.com

Possui curso de graduação em Engenharia Agrônoma pela Universidade Federal de Goiás, Especialização em Políticas, Planejamento e Gestão pela UnB, Mestrado em Sociologia pela Universidade de Brasília, Doutorado em Sociologia pela Universidade Federal da Paraíba e Pós-doutorado em Sociologia pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável - CDS/UNB. E-mail: elvioq@uft.edu.br

Resumo: O Estado do Tocantins destina todos os anos uma parte de seu orçamento para programas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), uma atividade reconhecida constitucionalmente como um dever do Estado, no sentido de que constitui um catalizador de desenvolvimento do sistema produtivo regional e, portanto, multiplicador do desenvolvimento econômico e social. O Estado do Tocantins, localizado na região norte, é uma unidade da Federação submetida a uma situação desprivilegiada no padrão concentrado da distribuição regional das atividades produtivas nas regiões sul e sudeste. Ocorre que a pesar da necessidade dos investimentos em políticas públicas de CT&I no Tocantins, os mesmos são ameaçados pelas restrições de política macroeconômica que, em geral, consideram um escopo limitado para o aumento das despesas públicas. Nesse contexto, a dimensão microeconômica, focada em aspectos operacionais da efetiva realização do gasto público, no uso eficiente de recursos públicos, tem ganhado grande relevância nas discussões referentes às boas práticas de gestão fiscal. Assim, com o surgimento de instrumentos legais que impuseram maior transparência na gestão da coisa pública, maior rigor na responsabilização de gestores em casos de irregularidades ou má aplicação de recursos públicos, a qualidade no gasto público passou a ser pauta inadiável. Conta-se ainda com o controle exercido pelos Tribunais de Contas, que ao verificarem irregularidades ou a ausência de eficiência, eficácia e economicidade nas ações públicas, podem penalizar os gestores responsáveis. Considerando o contexto em tela, esse trabalho apresenta uma sequência conceitual acerca (I) dos instrumentos de planejamento governamental; (II) da qualidade do gasto público; e; (III) do desenho conceitual de construção de políticas públicas disposto na literatura especializada. O intuito é, com base na prestação de contas da Agência Tocantinense de Ciência, Tecnologia e Inovação (AGETEC), referente ao exercício de 2015, apresentada perante o TCE/TO, apurar o nível de coerência dos resultados das políticas públicas direcionadas à CT&I perante os objetivos e metas previamente estabelecido, por meio da identificação do grau de eficiência, eficácia e economicidade impresso nas políticas públicas direcionadas à CT&I.

Palavras-chaves: políticas públicas; orçamento; governo; CT&I.

Abstract: Every year, the State of Tocantins allocates part of its budget for Science, Technology and Innovation (ST & I) programs, an activity recognized constitutionally as a obligation of the State, in an effort to constitute a catalyst for the development of the regional productive system and, therefore, a multiplier of economic and social development. The State of Tocantins, located in the northern region, is a unit of the Federation in underprivileged situation in the concentrated pattern of regional distribution of productive activities in the south and southeast regions. Although the need for investments in public policies of ST & I in Tocantins, these are threatened by macroeconomic policy constraints, which generally consider a limited scope for increasing public expenditures. In this context, the microeconomic dimension, focused on operational aspects of the effective realization of public spending, in the efficient use of public resources, has gained great relevance in the discussions concerning good fiscal management practices. Thus, with the emergence of legal instruments that have imposed greater transparency in the management of public stuff, greater rigor in the accountability of managers in cases of irregularities or misapplication of public resources, the quality of public spending became unavoidable. There is also the control exercised by the Audit Courts, which, when verifying irregularities or lack of efficiency, effectiveness and economicity in public actions, may penalize the responsible managers. Considering the indicated context, this work presents a conceptual sequence about (I) the instruments of governmental planning; (II) the quality of public expence; (III) the conceptual design for the construction of public policies set forth in the specialized literature. The intention is, based on the rendering of accounts of the Tocantinense Agency of Science, Technology and Innovation (AGETEC), referring to the year 2015, presented to the TCE / TO, to investigate the level of coherence of the results of the public policies directed to the ST & I towards the objectives and goals previously established, through the identification of the degree of efficiency, effectiveness and economicity printed in the public policies directed to the ST & I.

Keywords: public policies; budget; govern; ST & I.

Introdução

O estudo de políticas públicas está diretamente ligado à promoção e desenvolvimento de atividades direcionadas à sociedade. De acordo com Santos (2009), a política pública compreende um conjunto de ações e intervenções estatais para promoção de impactos nas relações sociais, principalmente direcionados à educação, saúde, assistência social, transporte e habitação.

Na intenção de promover a expansão da ciência e da tecnologia na sociedade, o Estado tem desenvolvido de forma contínua diversos programas relacionados aos dois termos, através da aplicação de ações das políticas públicas e do processo de um planejamento estratégico, com intuito de chegar às mais diversas partes da sociedade.

O desenvolvimento de CT&I no estado do Tocantins vem ganhando um grande espaço. A partir da criação do primeiro órgão destinado ao apoio da ciência e tecnologia, o estado deu um enorme passo para a instalação e consolidação de CT&I. No ano de 2015 foi criada a Agência Tocantinense de Ciência, Tecnologia e Inovação, na intenção de promover e intensificar os estudos de CT&I no estado.

Nesse contexto, o objetivo geral deste trabalho consiste em apurar o nível de coerência dos resultados das políticas públicas estaduais de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), desenvolvidas no exercício de 2015, perante os objetivos e metas previamente estabelecidos, por meio da identificação do grau de eficiência, eficácia e economicidade impresso nas políticas públicas direcionadas à CT&I. Isso, por meio dos seguintes objetivos específicos:

- Identificar, na prestação de contas da AGETEC, referente ao exercício de 2015, apresentada ao TCE/TO, os objetivos, metas, indicadores de avaliação e, resultados dos programas daquela Autarquia Pública;
- Avaliar o nível de coerência dos resultados dos programas direcionados à CT&I perante os objetivos e metas previamente estabelecidos no PPA e que integralizaram a prestação de contas;
- Avaliar o grau de eficiência, eficácia e economicidade impresso nas políticas públicas direcionadas à CT&I, a partir do confronto dos objetivos e metas com os resultados alcançados, à luz dos indicadores de avaliação previamente estabelecidos no PPA e que integralizaram a prestação de contas.

Revisão Teórica

Planejamento Governamental

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 possui um capítulo inteiro dedicado ao estabelecimento do funcionamento da administração pública, em seus aspectos administrativos e financeiros, trata-se do o Capítulo II do Título VI, denominado “Da Tributação e do Orçamento”. Ali se concebeu um modelo que aproxima o orçamento da atividade de planejamento, ao passo que integra os três seguintes instrumentos: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA (MATIAS-PEREIRA, 2006, p.246). É, portanto, em observância a esse sistema que o governo concebe os programas públicos e a eles atribuem um objetivo, metas, público-alvo, indicadores de desempenho e os recursos financeiros necessários para sua execução.

O principal objetivo do Legislador constituinte foi o de transformar o orçamento num instrumento de planejamento da administração pública em suas três esferas de governo (GARCIA, 2000). Assim, o PPA tornou-se, além de uma ferramenta de gestão, um mecanismo de acompanhamento e fiscalização popular simples e acessível, de modo que os usuários dos diversos serviços públicos possam mensurar de acordo com as metas escritas, os resultados desses planejamentos (BRASIL, 1964).

Plano Plurianual (PPA)

O PPA é o instrumento de planejamento do Poder Público e estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como para as despesas relacionadas aos programas de duração continuada. Sua importância nos três níveis de governo foi reforçada como um instrumento de planejamento estratégico das ações

governamentais. Por ser um documento de médio prazo, uma vez que contempla um período de quatro anos, dele derivam a LDO e a LOA (MATIAS-PEREIRA, 2009).

Ainda de acordo com o autor

Cada programa articula um conjunto de ações representadas por projetos, atividades e operações especiais, que concorrem para o alcance dos objetivos governamentais. Tais ações estão descritas no PPA, inclusive com definição de suas metas físicas e financeiras (MATIAS-PEREIRA, 2009, pg. 287).

O PPA tem duração de quatro anos, sendo elaborado no primeiro mandato presidencial, iniciando sua vigência no segundo ano do mesmo mandato e finalizando no término do primeiro mandato subsequente.

Lei de Diretrizes Orçamentárias(LDO)

De acordo com a CF/1988, art.165, cabe à LDO, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte:

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, posporá sobre as alterações da legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, a LDO estabelece metas e prioridades para a elaboração do orçamento, limita as despesas de capital e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento para o ano seguinte. Matias-Pereira (2009) aponta que os orçamentos anuais, bem como os demais projetos de caráter financeiro, terão como referencial para sua elaboração as regras definidas pela LDO, sem o que não poderão ser apreciadas e votadas pelo Congresso Nacional.

Lei Orçamentária Anual (LOA)

De acordo com a CGU (2015), a LOA é o instrumento pelo qual estão previstas as receitas e fixadas as despesas para o período de um ano. A LOA tem por finalidade a concretização dos objetivos e metas estabelecidos no PPA, em consenso com as metas e prioridades estabelecidas na LDO.

Ademais, uma vez que a LDO identifica no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte, ela se torna a ligação entre o PPA, que constitui um plano de médio-prazo do governo, e a LOA, que forma o instrumento viabilizador da execução do plano de trabalho do exercício a que se refere.

Entretanto, nada sairá do papel caso o governo não atribua, aos programas, um gestor que terá como responsabilidade a sua implementação dentro de determinada estrutura administrativa. Sendo que, será de responsabilidade deste gestor, a prestação de contas à sociedade, inclusive aos órgãos de controle, da destinação dos recursos gastos, demonstrando o cumprimento dos objetivos propostos e o atendimento às metas estabelecidas, bem como aos quesitos de eficiência, eficácia e economicidade.

Qualidade do Gasto Público

A existência do Estado depende do financiamento bancado pela sociedade, através do recolhimento de tributos entre pessoas físicas e jurídicas. Essas receitas estatais devem custear a manutenção da máquina pública, bem como as políticas públicas, que, ao lado da justiça e da segurança, são deveres do Estado (SANTOS, 2009).

Ao longo dos últimos anos, se tem observado que apenas se aumenta o volume de recursos retirado da sociedade sob a forma de tributos, para custear as iniciativas governamentais (SHIKIDA;

ARAÚJO. In MENDES, 2006, p. 74). No entanto, “não há como negar que, em um país com o nível de endividamento do Brasil, a política fiscal sofre sérias restrições, inclusive de natureza política” (GOBETTI; AMADO, 2011, p. 157).

Diante do aumento contínuo da carga tributária brasileira, aliada a constante incapacidade do Estado em atender todas as demandas da sociedade, tem-se cobrado cada vez mais dos governos retornos econômico-sociais que justifiquem os tributos arrecadados de forma cada vez mais austera.

Assim, a demanda da sociedade por um canal de controle e acompanhamento das políticas públicas que fossem focadas em resultados, mediante monitoramento e avaliação, impulsionou o processo da reforma gerencial da administração pública brasileira, bem como a reforma do modelo de planejamento e orçamento, com a finalidade de adequá-lo a esta nova demanda (MELO, 2012).

Ademais, o processo de avaliação governamental, bem como, conceitos como “qualidade do gasto público” surgiram com a mudança do modelo burocrático de Weber para o modelo gerencialista. Todas essas transformações foram impulsionadas: (I) pela forte insatisfação com relação ao modelo já falido de administração pública burocrática; (II) pela necessidade de se construir alternativas para sanear a crise fiscal; (III) necessidade de estratégias para redução de custos e para o aumento da eficiência, eficácia e efetividade dos serviços públicos e, ainda; da busca por mecanismos de proteção ao patrimônio público (SANTOS; RAUPP, 2015).

O destaque da política fiscal brasileira se dá em razão de constituir mecanismo de coordenação das demais políticas públicas e ainda, de sua ligação com as variáveis de política econômica (GERALDO, 2010). Ou seja, as decisões dos agentes econômicos quanto ao nível e ao financiamento do déficit público têm reflexos sobre a taxa de juros e a inflação, de modo que essas variáveis, em um processo de retroalimentação, afetam a dívida pública influenciando as expectativas dos agentes econômicos com relação à sustentabilidade da dívida e o esforço fiscal requerido para evitar trajetória explosiva do acúmulo da dívida.

De acordo com Geraldo (2010), para viabilizar o alcance dos objetivos do Estado, a legislação foi estruturada em torno dos mecanismos de planejamento governamental (PPA/LDO/LOA) para gerar, pouco a pouco, melhores condições de controle do endividamento público. Essa estratégia de controle do endividamento incorpora a ideia de sustentabilidade fiscal intertemporal, com a finalidade de evitar a transformação dos déficits de hoje em dívidas do futuro.

Pode-se, portanto, observar gasto público por meio de duas dimensões distintas, (I) a primeira ligada a fatores macroeconômicos, observando a estratégia da qualidade do gasto público, por meio da opção de alocação dos recursos públicos dentre as diversas categorias do gasto possíveis durante a etapa do planejamento governamental (PPA/LOA/LDO), ou seja, pela definição de quais projetos, programas e políticas públicas serão executados prioritariamente, visto que sempre que se decide tratar uma demanda da sociedade, outra ficará pendente de tratamento, dado o escopo limitado das receitas públicas; (II) a segunda dimensão, concernente aos aspectos microeconômicos, as questões operacionais da efetiva realização do gasto público no bojo dos programas públicos em execução, o acompanhamento e verificação aplicação dos recursos destinados para cada uma daquelas ações, em torno dos quesitos de eficiência (fazer mais com menos), efetividade (se as metas alcançadas estão surtindo os resultados esperados na sociedade) e eficácia (se as ações estão cumprindo as metas pré-estabelecidas).

EFICIÊNCIA	EFICÁCIA	EFETIVIDADE
Trata-se da relação entre os custos de uma determinada ação pública e os resultados alcançados.	Trata-se da avaliação do grau em que os objetivos e as metas estabelecidos foram concretizados num determinado tempo de execução do programa.	Trata-se dos impactos diretos e indiretos dos serviços ofertados pela ação pública, na vida da população que recebe determinado programa.

Fonte: Arretche (2001).

Portanto, a definição dos programas e sua inserção no Orçamento, por si só, não é suficiente para a solução dos problemas que os justificaram. O acompanhamento sistemático dos resultados é o que viabiliza a realização dos ajustes e correções dos desvios observados, ou seja, o acompanhamento constitui requisito indispensável para a gestão eficiente dos gastos públicos.

Portanto, são igualmente importantes a função de planejamento e a de controle das atividades dos gestores públicos, isso, para: viabilizar a qualidade nos gastos públicos, como; para se combater a corrupção incrustada no seio das unidades públicas, que se tornou um local seguro para os gestores mal-intencionados (PROCOPIUCK, 2007).

É neste sentido que o escopo deste trabalho se define, notadamente, em trabalhar a dimensão mais ligada aos aspectos microeconômicos do gasto público, ou seja, a coerência dos resultados das políticas públicas tocantinas direcionadas à CT&I, no exercício de 2015, perante os objetivos e metas previamente estabelecidos, observando os quesitos de eficiência, eficácia e economicidade.

A Concepção Conceitual de uma Política Pública Conceituação

Para uma análise direcionada ao estudo e criação de políticas públicas, cabe a necessidade de apontar o conceito de políticas públicas. De acordo com Santos (2009), a Política Pública é um conceito bastante utilizado nos discursos de gestores e de lideranças da sociedade civil. Sua caracterização foi concebida a partir do momento em que se percebeu que a burocracia deveria garantir não apenas a ordem e a segurança social, mas também prover serviços direcionados a redução das desigualdades sociais e promoção do crescimento econômico. De acordo com o autor

Política pública compreende o conjunto de intervenções e ações do Estado orientadas para a geração de impactos nas relações sociais, sendo as mais conhecidas as políticas de educação, saúde, assistência social, transporte e habitação, entre outros (SANTOS, 2009, pg. 02).

Lima (2012), aponta que a política pública surgiu como um subcampo significativo dentro da disciplina de Ciência Política entre 1960 e 1970, tendo Daniel Lerner e Harold Lassewell como pioneiros em trabalhos sobre a temática. Souza (2006) afirma que a área de políticas públicas teve como precursores Lasweel, Herbert Alexander Simon, Charles E. Lindblom e David Easton.

Secchi (2010) afirma que as políticas públicas são estudadas por diversos autores, a partir de duas abordagens diferentes: estatista e multicêntrica. A abordagem estatista aponta que, o que determina se uma política é pública ou não seria a personalidade jurídica do seu formulador, ou seja, ela somente será pública quando for proveniente de ator estatal (Secchi, 2010). Seguindo o mesmo pensamento, Salisbury (1995) afirma que a política pública consiste na tomada de decisões provenientes de autores governamentais, e significa os resultados e saídas de processos governamentais.

Ainda de acordo com Secchi (2010), a abordagem estatista admite que atores não estatais podem ou devem ter influência no processo de elaboração de políticas públicas, mas não conferem o privilégio de estabelecer ou liderar o processo.

Já segunda abordagem, multicêntrica, o importante não é o autor formulador da política, uma vez que qualquer pessoa pode exercer essa função. A caracterização fundamental desta abordagem é a origem do problema a ser enfrentado. Desta forma, uma política se torna pública quando o problema a ser enfrentado for público (LIMA, 2012).

De acordo com Secchi (2010), a abordagem multicêntrica considera organizações privadas, não governamentais, organismos multilaterais, redes públicas (juntamente com os atores estatais), como protagonistas na função de estabelecer políticas públicas. Resumidamente, Secchi (2010) afirma que a essência conceitual de políticas públicas é o problema público, isto é, uma política é considerada pública quando se tem a intenção de responder a um problema público.

A concepção de políticas públicas surge como característica universalista ao final do século XVIII e, com o passar do tempo, vai tomando uma direção mais focalizada, apontada como políticas compensatórias, promovidas pelo Estado para minimizar as desigualdades sociais. Mas é a partir do século XX que a ideia de política pública surge como um direito ao qual todo cidadão possui, independente da sua condição social (SANTOS, 2009). Para tal, coube a necessidade de definir como construí-las e como financiá-las.

Estrutura das Políticas Públicas

De acordo com Santos (2009), a concepção de política pública nasce em conjunto com a ideia de intervenção estatal, logo a mesma só poderia ser elaborada e executada pelos agentes públicos. Desta forma, de acordo com essa concepção, a estrutura institucional para a política pública seria a seguinte:

- A democracia representativa garantiria a seleção dos ocupantes do Executivo e Legislativo (através das eleições), sendo o Executivo responsável pela seleção e gestão dos funcionários públicos. Está ele responsável por planejar, construir, executar e monitorar as ações estatais visando o atendimento dos direitos dos cidadãos.
- Aos outros órgãos estatais – Tribunais de Contas, Controladorias, Ministério Público, Legislativo – estaria incubido o processo de fiscalização orçamentária e de toda a execução das atividades do Executivo.

Nessa forma de concepção, a política pública é entendida como uma atividade técnica e só pode ser questionada “tecnicamente” por outros profissionais da burocracia ou em casos extremos, “politicamente” pelo parlamento.

Os atores das Políticas Públicas

Mesmo essa concepção de política pública, a qual reconhece apenas a burocracia estatal como protagonista do processo de construção e execução, a Constituição de 1988, e outras leis que a sucederam, atribuem a outros atores uma participação significativa na elaboração e monitoramento das ações e atividades. Desta forma cabe entender quem deverá participar desse conjunto de processos que resguardam as políticas públicas.

Rua (1988), aponta os atores políticos como elementos envolvidos no processo de elaboração e execução de políticas públicas:

- *Atores Públicos* – exercem funções públicas e mobilizam recursos associados a essas funções. São subdivididos em: *a) políticos* – cuja posição resulta de mandatos eletivos na qual sua atuação é condicionada pelo cálculo eleitoral e por pertencer à partidos políticos; *b) burocratas* – em que sua ocupação em cargos requer conhecimento especializado e se situe em um sistema de carreira pública, controlando recursos de autoridades.
- *Atores Privados* – não mantém relação com o Estado e contam com recursos privados para fazer valer seus interesses. São exemplo de atores privados empresários organizados em suas classes, trabalhadores sindicais, organizações não governamentais, associações de moradores, etc.

Já Santos (2009) aponta três atores como responsáveis pela elaboração e execução. O primeiro é a burocracia estatal, no qual não é um bloco com as mesmas funções e aspirações. Neste há os funcionários de carreira, concursados e os políticos eleitos (que podem contrariar funcionários de cargos de livre provimento). O segundo ator são os fornecedores de insumos e serviços ao poder público. Uma vez que o Estado necessita da contratação dessas empresas para oferecer a execução das políticas sociais para a população, então, cabe a necessidade de construir um processo contratual, no qual tem como principal modelo a *licitação*¹. Ainda de acordo com o

¹ “Espécie de leilão onde as empresas que oferecem o menor preço dentro das especificações exigidas ganham o contrato” (SANTOS, 2009).

autor, essa relação é um dos principais focos de corrupção uma vez que a transparência contratual não é garantida. O terceiro ator seria a sociedade civil, sendo dividida entre os usuários dos serviços públicos e as organizações que lutam pela garantia dos direitos dos cidadãos.

Ciclo de Políticas Públicas

Para fins de entendimento, cabe aqui ressaltar os principais objetivos da formulação, execução e avaliação das políticas públicas desenvolvidas. De acordo com Teixeira (2002), as políticas públicas visam atender as necessidades da população, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados vulneráveis. Essas necessidades são atendidas pelo poder público, mas influenciadas por uma agenda criada pela mobilização e pressão social. Ainda de acordo com o autor, existem outras políticas que objetivam a promoção do desenvolvimento econômico, criando alternativas para geração de emprego e renda.

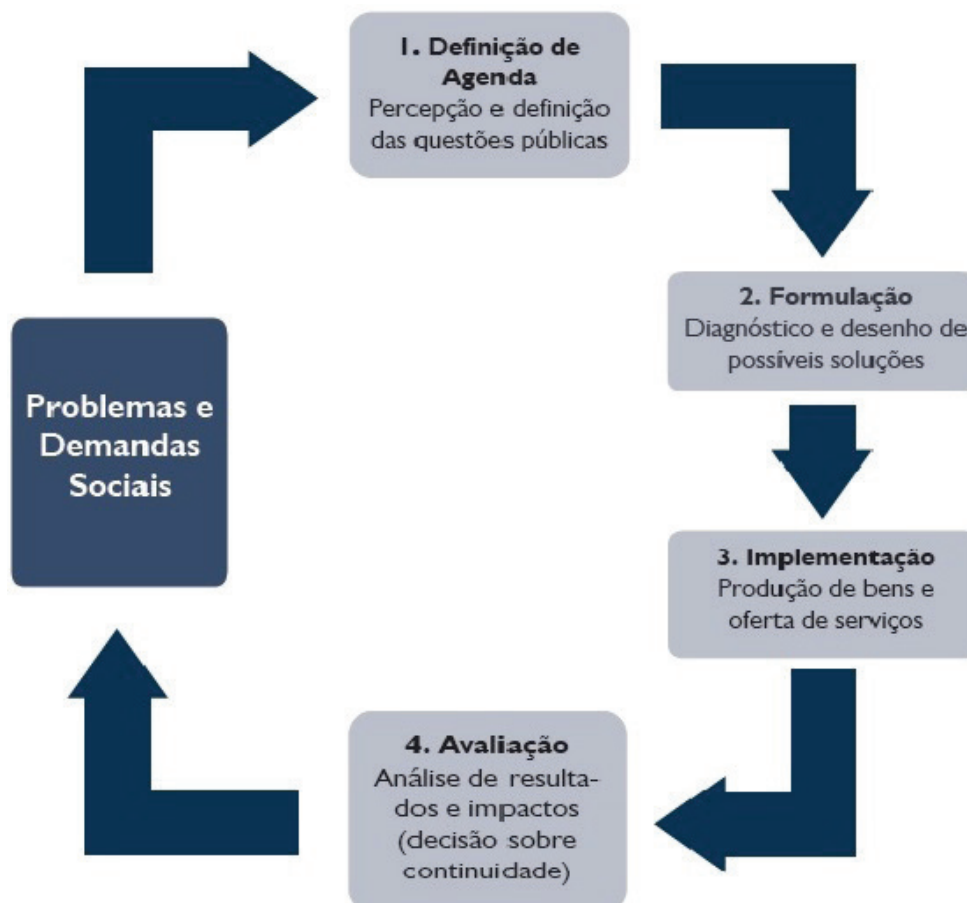
Para Macedo *et al* (2016), existem diversas formas de análise para compreensão das políticas públicas: processual, institucional, elitista, racional, incremental, etc. O modelo mais utilizado é o de processos, também conhecido como ciclo de políticas públicas, cujo objetivo é descobrir “[...] padrões identificáveis de atividades ou processos” (DYE *apud* TEIXEIRA, 2002, pg. 04).

A Controladoria Geral da União (CGU) também adota, para fins didáticos, o modelo de ciclo de políticas públicas para compreensão destas, que,

A partir de um problema ou demanda social existente, é iniciado com a definição da agenda, passa pelas etapas de formulação e implementação, e é concluído com a etapa de avaliação (CGU, 2015, pg. 08).

A Figura 1 apresenta o ciclo de políticas públicas apresentado pela CGU (2015).

Figura 1 – Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: CGU (2015), adaptado pelo autor.

De acordo com Jann, W. & Wegrich *apud* CGU (2015), a *definição de agenda* política é primordial para a legitimação de determinadas questões sociais na pauta pública. A *formulação* de políticas e programas corresponde aos processos e atividades a serem desenvolvidas pelo poder público em determinado momento. A *implementação de políticas e programas* consiste na alocação de recursos e no desenvolvimento dos processos previstos nas alternativas e nos programas escolhidos. A *avaliação das políticas e programas* consiste em verificar se as atividades estão sendo desenvolvidas como o esperado, isto é, solucionar o problema original ou se há a necessidade de mudanças para garantir sua continuidade ou descontinuidade.

Política pública de CT&I no Estado do Tocantins Ciência e Tecnologia: Conceitos e Contextualização Histórica

Como já delimitado, o objetivo deste trabalho é verificar a coerência dos resultados das políticas públicas tocantinenses direcionadas à CT&I, do exercício de 2015, perante os objetivos e metas previamente estabelecidos, observando ainda os quesitos de eficiência, eficácia e economicidade. Mas antes de entrar no foco principal, cabe a necessidade de uma breve abordagem, conceitual e histórica, relacionada ciência e tecnologia.

Silveira e Bazzo (2005) apontam que, após a Segunda Guerra Mundial a imagem da ciência e da tecnologia sofreu algumas transformações. Por ser considerado promotor do progresso e bem-estar social, o desenvolvimento tecnológico passou a ser valorizado positivamente.

Santos (2015) afirma que o argumento de que a CT&I é o principal fator de competitividade ganha força a partir da década de 1970, fazendo com que países em processo de industrialização espelhem-se nas economias modernas e desenvolvidas e tornando até mesmo setores tradicionais, como a agricultura, cada vez mais dependentes de tecnologia.

Ao longo do tempo, as modificações no organizacional, bem como nos aspectos culturais fizeram-se “[...] acompanhar por distintas exigências quanto à orientação e às estratégias de ação dos diferentes atores sociais em relação ao posicionamento sobre o papel da CT&I” (BAUMGARTEN *apud* SANTOS, 2015, pg. 31).

Apesar de serem utilizadas em conjunto, a ciência e a tecnologia possuem atividades e objetivos diferentes. Longo (2007) conceitua ciência como sendo uma atividade orientada à aquisição e ao uso de novos conhecimentos sobre o universo, compreendendo a metodologia, meios de comunicação e critérios de sucesso próprios.

Outra vertente busca compreender o conceito de ciência relacionado a sociologia. Trigueiro *apud* Santos (2009) aponta que

A mesma está voltada a compreender a dimensão social da atividade científica em relação às atividades políticas e econômicas. A ciência, portanto está “[...] condicionada por ampla diversidade de fatores – psicológicos, econômicos, políticos e culturais” (TRIGUEIRO *apud* SANTOS, 2015, p. 32).

Com relação ao conceito de tecnologia, Longo (2007) a define como o conjunto organizado de todos os conhecimentos científicos, empíricos ou intuitivos, empregados na produção e comercialização de bens e serviços. Ainda de acordo com o autor,

A tecnologia é um conjunto de atividades práticas voltadas para alterar o mundo e não, necessariamente, compreendê-lo. A ciência busca formular as “leis” às quais se subordina a natureza, a tecnologia utiliza tais formulações para produzir bens e serviços que atendam as suas necessidades (LONGO, 2007, pg. 03).

Alcántara *apud* Santos (2015) afirma que a tecnologia situa-se sob constante influência de fatores sociais, econômicos, políticos, culturais, ideológicos e físicos.

Apesar de se apresentar como teorias com finalidade e objetivos distintos, a ciência e tecnologia aparecem unidas e são responsáveis por diferentes atividades (SANTOS, 2015). A estreita ligação entre a ciência e a tecnologia fez com que surgisse o binômio ciência e tecnologia,

referindo-se no singular pela sigla CT&I. O vínculo entre esses termos tornou-se mais próximo a partir do momento em que o método científico passou a ser utilizado na geração de conhecimentos associados à criação ou melhoria de bens e serviços, isto é, para a inovação tecnológica (LONGO, 2007).

Santos (2015) afirma que, mesmo existindo diferenças entre a ciência e a tecnologia, no que tange à definição e papel desempenhados na sociedade, esses termos estão fortemente ligados, sobretudo na caracterização da política pública.

O Sistema de CT&I no Estado do Tocantins

O mais novo estado brasileiro, Tocantins, foi criado a partir da Constituinte de 1988, com o desmembramento da região norte goiana e, instalado em 1º de janeiro de 1989. Situado na Região Norte do Brasil, o estado possui uma área de 278.420 km², ocupando 3,26% da área do país (RODRIGUES, 2005).

Após sua implantação, a reorganização espacial da economia e, conseqüentemente da população, se tornou uma das maiores preocupações do governo do estado. O principal objetivo estava em encontrar um modelo de crescimento econômico que assegurasse uma distribuição mais equitativa dos investimentos e a melhor distribuição da atividade econômica ao longo do espaço tocantinense (RODRIGUES, 2005). Ao se desmembrar de Goiás, o estado foi, estrategicamente, inserido na Região Norte, possibilitando o seu desenvolvimento a partir de recursos e investimentos destinados exclusivamente para a região (SANTOS, 2015).

Nesse sentido, foi facultado aos estados a destinação de recursos para o desenvolvimento de políticas locais de ciência e tecnologia, a constituição do estado do Tocantins se comprometeu com a política de ciência e tecnologia e criou o Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia (FECT) e Conselho Estadual de Ciência e Tecnologia (SANTOS, 2015).

Santos (2015), aponta que o Estado apresentou significativos avanços entre 1988 e 2011, destacando o fato da Constituição do Tocantins ter contemplado as prerrogativas para implementação da Política de Ciência e Tecnologia no Tocantins (PCT&IT), de ter criado o FECT e o CECT; criação da Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia (SECT) em 2005; de ter havido, em 2006, a normatização da criação da CECT e em 2007 a normatização de criação do FECT; da criação da FAPT, em 2011.

A Agência Tocantinense de Ciência, Tecnologia e Inovação - AGETEC

A Agência Tocantinense de Ciência, Tecnologia e Inovação (AGETEC), criada em 2015, desenvolveu o conhecimento científico, tecnológico, de inovação do Tocantins e de Educação Profissional e Tecnológica, ampliando a oferta de recursos financeiros e projetos que pudessem se fortalecer no Sistema Estadual de CT&I. Nesse sentido, a Agência buscou transformar o conhecimento em inovação e, conseqüentemente, em riqueza.

Sua finalidade consistiu em formular, fomentar e executar as ações de política estadual de desenvolvimento científica, tecnológico, inovação e educação profissional, contribuindo para o crescimento socioeconômico do Estado.

Tendo como visão a promoção do desenvolvimento científico e tecnológico do Tocantins, buscou atrair empresas, pesquisadores, fomentando a pesquisa e viabilizando a formação técnico-profissional dos cidadãos. Popularizar a ciência e a tecnologia contribuindo para o cidadão conhecer, usufruir e discutir os resultados, a relevância e o impacto das pesquisas científicas e tecnológicas e suas implicações.

Os valores envolveram ética, transparência, comprometimento, acolhimento, criatividade e efetividade.

Metodologia

O objeto de estudo consiste na política de CT&I do Estado do Tocantins, executada no exercício de 2015 e descrita na prestação de contas apresentada pela Agência Tocantinense de Ciência, Tecnologia e Inovação (AGETEC), Autarquia Pública Estadual, entidade da Administração Pública Indireta. Isso, pois, se busca a apuração do nível de coerência dos resultados das políticas

públicas estaduais de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), desenvolvidas no exercício de 2015, perante os objetivos e metas previamente estabelecidos, por meio da identificação do grau de eficiência, eficácia e economicidade impresso nas políticas públicas direcionadas à CT&I.

Portanto, se realizou uma pesquisa documental referente a mais recente prestação de contas da apresentada pela AGETEC perante o TCE/TO, com a intenção de verificar se a mesma está de acordo com as exigências consignadas no art. 10, inciso IV, alíneas “a”, “b” e “c” da Instrução Normativa nº 06/2003 do TCE-TO.

A Instrução Normativa nº 06/2003 do TCE-TO regulamenta a prestação de contas anual da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual e dos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas, ou seja, disciplina os requisitos formais e materiais que a AGETEC deve seguir para que sua prestação de contas seja aceita pelo referido Órgão de Contas.

Destaca-se que este trabalho realiza essa análise com foco no art. 10, inciso IV, alíneas “a”, “b” e “c” daquela Instrução Normativa, pois são nestes dispositivos que se encontra a exigência da apresentação, no bojo da prestação de contas, do relatório de gestão, contendo os elementos: relatório de Gestão, contendo a apresentação das informações acerca da execução e a avaliação dos programas de governo; as causas que inviabilizaram o alcance dos resultados esperados para o programa, caso não tenham sido alcançados; indicadores de gestão que permitam aferir a eficiência, eficácia e economicidade da ação administrativa; as medidas implementadas com vistas ao saneamento de eventuais disfunções estruturais que prejudicaram ou inviabilizaram o alcance dos objetivos colimados. Destarte, é o que se encontra no Art. 10 da Instrução Normativa nº 06/2003 do TCE-TO:

Art. 10. Os processos de prestação de contas das Autarquias, e, no que couber, dos Órgãos de Regime Especial, Fundações e Fundos Especiais serão compostos das seguintes peças:

(...)

IV - relatório de Gestão, destacando, dentre outros elementos:

a) a execução e a avaliação dos programas de governo por meio do cumprimento das metas fixadas e dos indicadores de desempenho utilizados, com esclarecimentos, se for o caso, sobre as causas que inviabilizaram o alcance dos resultados esperados para o programa;

b) indicadores de gestão que permitam aferir a eficiência, eficácia e economicidade da ação administrativa, levando-se em conta os resultados quantitativos e qualitativos alcançados pela entidade;

c) as medidas implementadas com vistas ao saneamento de eventuais disfunções estruturais que prejudicaram ou inviabilizaram o alcance dos objetivos colimados;

(...) (TCE/TO, 2003).

Dessa forma, de posse da prestação de contas apresentada pela AGETEC perante o TCE/TO, bem como, as regras do próprio TCE/TO, torna-se viável cumprir o objetivo do trabalho em tela por meio dos seguintes passos: (I) identificação dos objetivos, metas, indicadores de avaliação e, resultados dos programas daquela Autarquia Pública; (II) avaliação o nível de coerência dos resultados dos programas direcionados à CT&I perante os objetivos e metas previamente estabelecidos no PPA e que integralizaram a prestação de contas; (III) avaliação do grau de eficiência, eficácia e economicidade impresso nas políticas públicas direcionadas à CT&I, a partir do confronto dos objetivos e metas com os resultados alcançados, à luz dos indicadores de avaliação previamente estabelecidos no PPA e que integralizaram a prestação de contas.

Resultados e Discussões

O ponto fundamental deste artigo está na análise da prestação de contas da AGETEC para o ano de 2015 e um confronto com as referidas normas estabelecidas pelo TCE-TO referente à esta prestação. Posteriormente, um confronto entre o conteúdo da prestação com o texto estabelecido

no PPA de 2015 para este órgão. Isso, no sentido de analisar e verificar se tal prestação está de acordo com o art. 10, inciso IV, alíneas “a”, “b” e “c” da normativa do TCE-TO, bem como saber se os objetivos e metas (estabelecidos no PPA de 2015) foram alcançados com sucesso.

Nesse sentido, essa primeira análise consiste em verificar se a prestação de contas da AGETEC de 2015 condiz com as normas estabelecidas pelo TCE/TO. A Tabela 1 apresenta um comparativo entre as exigências do referido Órgão de Contas e o que a Agência apresentou em sua prestação de contas.

Tabela 1 - Comparativo entre as exigências do TCE-TO e a prestação de contas apresentada pela AGETEC para o ano de 2015.

Instrução Normativa nº 06/2003 - TCE-TO - Art. 10	
Documentação exigida para prestação de contas	Prestação de contas da AGETEC
IV - relatório de Gestão, destacando, dentre outros elementos:	Contém
a) a execução e a avaliação dos programas de governo por meio do cumprimento das metas fixadas e dos indicadores de desempenho utilizados, com esclarecimentos, se for o caso, sobre as causas que inviabilizaram o alcance dos resultados esperados para o programa;	Contém
b) indicadores de gestão que permitam aferir a eficiência, eficácia e economicidade da ação administrativa, levando-se em conta os resultados quantitativos e qualitativos alcançados pela entidade;	Não Contém
c) as medidas implementadas com vistas ao saneamento de eventuais disfunções estruturais que prejudicaram ou inviabilizaram o alcance dos objetivos colimados;	Não Contém

Agência Tocantinense de Ciência, Tecnologia e Inovação: Análise do Relatório de gestão com base no PPA 2015

A partir do quadro comparativo apontado pela Tabela 1, é possível são apresentados os indicadores com as características exigidas, ou seja, que permitam aferir a eficiência, eficácia e economicidade da ação administrativa, levando-se em conta os resultados quantitativos e qualitativos alcançados pela entidade. Importante, salientarmos que, nos termos da referida norma, a ausência de qualquer elemento exigido pelo TCE-TO, ocasionará a restituição do processo à origem, para sua complementação. No entanto, esta deficiência foi herdada do PPA pela AGETEC, visto que tais diretrizes como, objetivos, metas e indicadores, lá foram estabelecidas originalmente.

Portanto, o Plano Plurianual (PPA) para o ano de 2015 estabelece algumas metas para a Agência Tocantinense de Ciência, Tecnologia e Inovação – AGETEC. Abaixo estão relacionados os programas, objetivos, metas e iniciativas destinados para a Agência - de acordo com cada programa - conforme previsto no PPA 2015:

PROGRAMA: 1027 - EDUCAÇÃO PROFISSIONAL, TECNOLÓGICA E SUPERIOR			
Objetivo 0010	Metas 2012-2015		Iniciativas
Qualificar, reprofissionalizar e atualizar jovens e adultos trabalhadores, com qualquer nível de escolaridade, visando a sua inserção e melhor desempenho no exercício do trabalho, garantindo a operacionalização da rede de educação profissional de ensino.	1 - Construir 5 (cinco) novos centros de educação profissional no Estado;	6 - Implantar 139 telessalas de educação profissional a distância;	> 0031 - Fortalecimento e expansão dos Projetos de Educação Profissional;
	2 - Disponibilizar anualmente créditos educativos através do Proeducar;	7 - Ofertar bolsas de qualificação profissional a servidores públicos e comunidade geral;	> 0032 - Promoção da valorização dos servidores do Estado, por meio de ações voltadas para o desenvolvimento profissional e melhoria do serviço prestado ao cidadão;
	3 - Fortaler a interinstitucionalização do sistema de educação a distância tais como: UAB, e-Tec Brasil e outros;	8 - Reestruturar 100% das unidades de educação profissional visando ambientes propícios ao ensino de qualidade;	> 0034 - Manutenção da Educação Profissional no Estado;
	4 - Implantar 35 novos cursos técnicos e superiores oferecidos por meio da Educação a Distância – EaD;	9 - Viabilizar a empregabilidade de pelo menos 80% dos alunos formados; nas Escolas Técnicas Estaduais de Nível Médio Concomitante e Subseqüente;	> 0033 - Modernização e promoção da Educação Profissional no sistema estadual, visando a inserção dos educandos nas cadeias produtivas do Estado.
	5 - Implantar 10 (dez) novos polos de educação profissional no Estado;	10 - Viabilizar o ensino profissional educativo de qualidade a 100% dos municípios do Estado, por meio da tecnologia de telecomunicações via satélite e internet;	

Tabela 02 – Objetivo 0010, metas e iniciativas.

O Objetivo 0010, de acordo com o relatório encaminhado ao TCE, não foi alcançado satisfatoriamente em função de algumas metas firmadas não terem sido totalmente alcançadas,

conforme o propósito inicial. Dentre elas, destacam-se: a) construção de novos centros EaD; b) disponibilização do Proeducar a estudantes carentes do IES não públicas; c) implantação de telessalas em todos os municípios tocaninenses; d) ofertas de bolsas de qualificação profissional aos servidores e comunidade; e) reestruturação das unidades de EaD; f) viabilização dos ensino profissional em todos os municípios do estado.

Quanto às metas, de acordo com a prestação de contas, apenas as Metas 3, 4 e 9 (vide tabela acima), lograram êxito. A Meta 1 não foi descrita na prestação de contas. Quanto às metas não alcançadas:

I - Metas 2, 5 e 6 - não alcançadas devido à criação do órgão ter ocorrido no exercício de 2015, impossibilitando seu cumprimento, por questões de ordem administrativa;

II - Meta 7 – não alcançada em razão da frustração de receitas do Estado para o ano de 2015, permanecendo essa meta atrasada e comprometida;

III - Meta 8 - meta não alcançada visto que a empresa contratada abandonou a frente de serviços, estando o realizando novo procedimento licitatório;

IV - Meta 10 - meta não alcançada devido à reformulação da meta, ampliando a quantidade de municípios, não conseguindo, porém, atingir a todos.

Tabela 03 – Objetivo 001, metas e iniciativas.

PROGRAMA: 1029 - CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO		
Objetivo 0011	Metas 2012-2015	Iniciativas
Incentivar a Inovação Tecnológica visando a ampliação de novos mercados e agregação de valor aos produtos tocaninenses, induzindo e apoiando a implantação e modernização de Parques Tecnológicos que atuarão como indutores de inovação e de desenvolvimento tecnológico, articulando empresas, instituições financeiras, institutos e universidades.	<p>1 - Apoiar através de subvenção econômica 42 projetos de inovação em microempresas e/ou empresas de pequeno porte;</p> <p>2 - Aumentar em 300% a quantidade de patentes depositadas no INPI a partir do Tocantins;</p> <p>3 - Implantar 1 parque tecnológico.</p>	<p>> 0035 Incentivo a Inovação Tecnológica;</p> <p>> 0036 Fomento as incubadoras de empresas e centros de pesquisas</p>

O Objetivo 0011 não fora alcançado, pois, de acordo com o relatório gerado pela Secretaria de Planejamento² (SEPLAN,) tal objetivo era de competência da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo, apesar de pertencer ao Programa 1029 (Ciência, Tecnologia e Inovação). Desta forma, cabe a ela o alcance do mesmo.

No que tange às metas, apesar a Meta 1 fora alcançada com sucesso. Às demais:

i - Meta 2 - meta não alcançada uma vez que, em 2011

² De acordo com a prestação de contas encaminhado ao TCE, este relatório pode ser verificado a partir do link: http://seplan.to.gov/orcamento/acoes-orcamentarias-e-relatorios_gerenciais/relatorio-de-objetivo-indicador-metas-e-acao-por-rgao/

existiam 07 patentes; em 2012, 12; em 2013, 20; e os dados de 2014 e 2015 não foram mensurados pelo INPI. Considerando a falta de informações para o exercício de 2015, extimou-se para este ano a execução de 70%;

ii - Meta 3 - meta do objetivo não realizada devido à inexistência orçamentária e financeira no presente exercício.

Tabela 04 – Objetivo 0013, metas e iniciativas.

PROGRAMA: 1029 - CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO		
Objetivo 0013	Metas 2012-2015	Iniciativas
Popularizar a Ciência e a Tecnologia contribuindo para que o cidadão possa conhecer, usufruir e discutir os resultados, a relevância e o impacto das pesquisas científicas e tecnológicas e suas implicações.	<p>1 - Apoiar a realização de 70 eventos relacionados à ciência, tecnologia e inovação;</p> <p>2 - Implantar 3 Centros Vocacionais tecnológicos fixos e 5 Centros Vocacionais Tecnológicos móveis;</p> <p>3 - Implantar 3 parques da ciência.</p>	<p>> 0038 Implantação de parques da ciência;</p> <p>> 0039 Implantação de Centros Vocacionais Tecnológicos fixos e móveis;</p> <p>> 0040 Realização e participação em eventos e concursos relacionados à ciência, tecnologia e inovação.</p>

De acordo com o exposto na prestação de contas apresentada ao TCE, o Objetivo 0013 não logrou êxito devido ao não umprimento de todas as metas conforme o planejado. Acredita-se que, em decorrência da indisponibilidade financeira para custeio de contrapartidas dos convênios celebrados, ou para a realização de eventos. Ainda de acordo com a prestação de contas, por não comprovar a disponibilidade de contrapartida e tampouco pagar as pendetes, muitos convênios não puderam ser celebrados para a realização de eventos, ampliação de CVT (fixos e móveis)/parques da ciência nas 3 regiões do estado (norte, central e sul).

No que se refere às metas deste objetivo, nenhuma das três lograram êxito:

i - Meta 1 - meta não alcançada, tendo em vista que foram realizados apenas 5 eventos no exercício de 2015;

ii - Meta 2 - meta não alcançada, uma vez que o órgão está aguardando a aprovação da reformulação de PTA de um centro vocacional móvel. Os demais foram reprovados pelo MCTI, na fase do projeto;

iii - Meta 3 - a meta do objetivo não foi alcançada, uma vez que os projetos não foram aprovados pelo MCTI.

Tabela 05 – Objetivo 0014, metas e objetivos.

PROGRAMA: 1029 - CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO		
Objetivo 0014	Metas 2012-2015	Iniciativas
Promover a gestão e o desenvolvimento científico e tecnológico do Estado do Tocantins, por meio do fomento à pesquisa em áreas estratégicas, bem como da transferência do conhecimento e de tecnologias, de forma a induzir o avanço das condições sócio-econômicas da sociedade tocaninense, almejando o aumento da produtividade e melhoria das condições de trabalho.	<p>> Aumentar em 40% a quantidade de doutores no Tocantins;</p> <p>> Implantar projetos de Tecnologias Sociais em 18 municípios do Tocantins;</p> <p>> Implantar um sistema integrado de gestão em CT&I.</p>	<p>> 0041 Fomento a projetos de pesquisas científicas e tecnológicas;</p> <p>> 0042 Incentivo e difusão das tecnologias sociais;</p> <p>> 0043 Implantação de sistemas integrados de gestão em C,T&I.</p>

O Objetivo 0014 não alcançou os resultados desejados devido ao não cumprimento das metas conforme o planejado. De acordo com a prestação de contas apresentada ao TCE, apesar de não ter sido implantado o Projeto de Tecnologias Sociais em 18 municípios tocantinenses e tampouco o sistema integrado de gestão em CT&I, por indisponibilidade financeira, a AGETEC ultrapassou os percentuais estabelecidos (de 0,30 para 0,46), na quantidade de Doutores no Tocantins, o que certamente trará infinitos benefícios para o estado.

Quanto às metas deste objetivo, as Metas 2 e 3 não foram descritas na prestação de contas. A Meta 1 não foi alcançada, visto que no ano de 2014, existiam 717 doutores, 80% em relação a 2010; o censo do CNPQ é bianual, sendo que o de 2012 não foi apurado; assim, considerando a inexistência de dados para 2015, estimou-se para o ano, a execução de 20%.

Tabela 05 – Objetivo 0005, metas e iniciativas.

PROGRAMA: 1029 - CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO		
Objetivo 0005	Metas 2012-2015	Iniciativas
Promover e fomentar a pesquisa científica e a inovação, visando o desenvolvimento do Estado do Tocantins.	1 - Fomentar Projetos de Pesquisa Científica e de Inovação no Estado do Tocantins	>0007 - Investimento na formação e capacitação de recursos humanos; >0006 - Estruturação da sede provisória da FAPT; >0009 - Implantação do escritório de projetos de pesquisa e gestão de bolsas; >0008 - Mapeamento da Base de CT&I do Estado - 0011 Promoção de Programas de Incentivo ao Pesquisador

O Objetivo 0005 não foi alcançado satisfatoriamente em função da Medida Provisória nº 01, de 02/01/2015, constante do Diário Oficial do Estado (DOE) nº 4.288 de 02/01/2015, sendo o órgão (ainda FAPT- Fundação de Pamparo à Pesquisa do Tocantins) incorporado à Fundação Universidade do Tocantins (UNTINS). Quando o órgão finalmente deixou de ser incorporado e passou a ser mantido unicamente, encontrava-se sem estrutura administrativa ou Unidade de Gestão, inviabilizando, assim, o cumprimento dos objetivos, metas, indicadores, iniciativas e ações dentro do exercício de 2015.

Quanto à Meta, esta também não fora alcançada com sucesso, de acordo com a prestação de contas, em virtude da Medida Provisória nº1, de 02/01/2015, em que o órgão fora incorporado à UNITINS.

Quanto aos indicadores, a Tabela 06 apresenta cada um deles, bem como os índices, atual, desejado e alcançado durante o exercício.

TABELA 06 - Indicadores

Indicadores	Fórmulas	Índices		
		Atual	Desejado	Alcançado
PROGRAMA 1029				
1 – Taxa de crescimento de depósitos de patentes do Tocantins	$(\text{N}^\circ \text{ de depósitos atual} / \text{N}^\circ \text{ de depósitos anterior}) - 1 \times 100$	100	300	66,66%

2 – Taxa de aumento de divulgação em CTI	$((N^{\circ} \text{ de reportagens de sites} + N^{\circ} \text{ de reportagens de jornais} + N^{\circ} \text{ de reportagens de rádio} + N^{\circ} \text{ de reportagens de televisão no ano atual}) / N^{\circ} \text{ de reportagens de sites} + N^{\circ} \text{ de reportagens de jornais} + N^{\circ} \text{ de reportagens de rádio} + N^{\circ} \text{ de reportagens de televisão no ano anterior}) - 1 \times 100$	150	300	704,67%
3 – Taxa de doutores no Estado do Tocantins por 1.000 habitantes	$N^{\circ} \text{ de doutores} / \text{População total} \times 1000$	0,3	0,46	156,67%
4 – Percentual de evolução de pesquisas científicas	$le = (X - Y/Y) \times 100^*$	0	80	-
PROGRAMA 1027				
5 – Número de cursos técnicos ofertados no Estado	$((N^{\circ} \text{ atual de cursos} / n^{\circ} \text{ anterior de cursos}) - 1) \times 100$	111	222	232,43%
6 – Índices de oferta de cursos superiores que atendam as cadeias produtivas	$((N^{\circ} \text{ de vagas atual} / N^{\circ} \text{ de vagas anterior}) - 1) \times 100$	2.520	5.000	0%

*le = Taxa de evolução

X = Número de pesquisas realizadas em momento atual

Y = Número de pesquisas realizadas em momento anterior

De acordo com os dados exibidos na tabela 06, bem como listados na prestação de contas apresentadas ao TCE, apenas os indicadores 2 e 3 do Programa 1029 e o indicador 5 do Programa 1027 obtiveram resultados desejados. Os demais indicadores não foram alcançados de forma satisfatória:

Indicador 1 – Taxa de crescimento de depósitos de patentes do Tocantins, define o percentual entre o total de depósito de patentes do ano atual (2013) em relação à quantidade anterior. Não foi alcançado, de acordo com a prestação de contas, uma vez que o número de patentes de 2013 no estado foi de 20 e, no ano anterior, foi de 12. Não sendo divulgado dados referentes aos exercícios de 2014 e 2015;

Indicador 4 – Percentual de evolução de pesquisas científicas, este, relaciona o número de pesquisas realizadas no Estado do Tocantins, comparativamente ao ano anterior, apresentando a evolução percentual de pesquisas científicas produzidas no Estado. Não fora alcançado devido à incorporação do órgão à Fundação Universidade Federal do Tocantins, como já relatado anteriormente;

Indicador 6 – Índices de oferta de cursos superiores que atendam as cadeias produtivas, o último indicador não alcançado, que mede a aplicação de vagas em cursos superiores voltados diretamente ao atendimento das demandas das cadeias produtivas regionais, compreendidos os cursos das áreas de engenharia, ciências agrárias, biológicas, veterinárias, turismo, logística, meio ambiente, informática, mineração e licenciatura de química, física e matemática. Não conseguiu êxito devido à frustração na receita do Estado para o exercício de 2015, não havendo possibilidades de execução, implicando assim no baixo índice para o período.

No que tange os aspectos referentes à eficiência, eficácia e economicidade, antes de analisar se os programas atendem à esses três critérios, como exigido pela normativa do TCE, cabe a necessidade de conceituar cada um deles.

A eficiência é entendida como sendo a relação entre os produtos (bens e serviços), gerados a partir de uma atividade e os custos empregados para produzi-los, em determinado período de

tempo, mantendo os padrões de qualidade. A eficácia, é definida como o grau de alcance das metas programadas (bens e serviços), num determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados, ou seja, é a capacidade de prover bens e serviços de acordo com o estabelecido no planejamento das ações. E a economicidade é a capacidade da instituição em gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à disposição (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010).

De acordo com Amaral (2003), um aspecto importante para avaliar o grau de eficiência, eficácia e economicidade é a forma da apresentação dos indicadores, isto é, a construção mais adequada dos indicadores, que são enquadrados nas seguintes categorias: a) Proporção ou Percentual – quando se deseja analisar uma parte do todo e tem resultado compreendido entre 0 e 1; b) Taxa de variação – serve para comparar uma mesma medida, em instantes diferentes (se compara a evolução de algum aspecto num ano, em relação à sua posição no ano anterior); c) Relação entre fatores distintos – compara elementos diferentes (ex. nº de professores por cada 100 alunos); d) Tempo médio – destinado a avaliar quanto tempo se gasta, em média, para cumprir determinada tarefa; e) Valor absoluto – refere-se à apresentação de um dado que, mesmo de modo absoluto, já representa algum tipo de informação.

Nesse sentido é possível verificar que a metodologia utilizada para o cálculo dos indicadores, apresentados na Tabela 06, está relacionada à teoria supracitada.

Entretanto, de acordo com as fórmulas utilizadas para o cálculo dos indicadores, não é possível alcançar resultados satisfatórios, uma vez que possivelmente estão descritos de forma errada.

A fórmula correta para calcular o Indicador 1 “Taxa de crescimento de depósitos de patentes do Tocantins” (vide Tabela 06), seria: $(N^{\circ} \text{ de depósitos anterior} / N^{\circ} \text{ de depósito atual}) \times 100$. Analogamente seria a fórmula para calcular o Indicador 2 “Taxa de aumento de divulgação em CTI”, a razão do número de reportagens do ano anterior para o número de reportagens do ano atual multiplicado por 100. Ambos indicadores não alcançaram resultado desejado.

Outro indicador no qual não alcançou resultado satisfatório está incluso no Programa 1027, Indicador 6 “Índices de oferta de cursos superiores que atendam as cadeias produtivas”. Sua fórmula (vide Tabela 06), também está descrita de forma errada, assim como os supracitados. Sua descrição correta seria: $(N^{\circ} \text{ de vagas anterior} / N^{\circ} \text{ de vagas atual}) \times 100$.

Diante disso é possível afirmar que uma possível causa para o resultado insatisfatório dos indicadores, no que diz respeito aos aspectos de eficiência, eficácia e economicidade, está relacionada à discriminação das fórmulas para o cálculo destes indicadores. Não sendo possível, assim, mensurar a partir dos indicadores o grau de eficiência, eficácia e economicidade, exigidos na Instrução Normativa nº 06/2003 do TCE-TO.

Esta constatação encontra similaridade com outros estudos sobre o tema, como o trabalho realizado pelos pesquisadores Kátia Maria Nasiaseni Calmon e Divonzir Arthur Gusso (2002, p. 30), do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), quando da realização do balanço da experiência de avaliação do PPA 2000-2003 (Governo Federal), no que se refere a inadequação dos indicadores. Foram apontados obstáculos inerentes à metodologia e ao modelo de gestão adotado no PPA, dentre eles: (I) a má definição dos problemas que se objetivavam atacar; (II) a incoerência entre os objetivos estabelecidos, as ações, o público-alvo e as metas; (III) a inadequação e baixa qualidade dos indicadores de desempenho e das metas fixadas, classificados como abrangentes ou não apuráveis (p. 32-33).

Cabe mencionar ainda que (SILVA; CUNHA, 2005, p. 127-128), ao tratarem da qualidade do gasto público, apontaram as dificuldades para a apropriação de informações sobre a execução física das ações governamentais, bem como para se medir os indicadores de desempenho, que classificaram como uma importante deficiência do sistema de mensuração do desempenho. Apontaram ainda que “apenas 30% dos indicadores apresentam alguma informação sobre os resultados, muitos dos quais com métodos de aferição questionáveis”.

Conclusão

A política pública é um instrumento do Poder Público que visa atender as necessidades da população a partir da criação de agendas, que também são mobilizadas com a participação da própria sociedade. Os instrumentos utilizados para o planejamento das ações governamentais foram

estabelecidos pela CFRB/1988, são eles: PPA, LOA e LDO. No *iter* desses instrumentos o Governo estabelece programas dotados de objetivo, metas, público-alvo, indicadores de desempenho e os recursos financeiros necessários para sua execução.

Os órgão de execução do governo devem, por meio de seus gestores, encaminhar ao órgão responsável pela análise das contas do poder executivo, um relatório contendo as informações acerca das atividades desenvolvidas pelos órgãos executivos, conforme exigências formais e materiais emitidas pelo próprio órgão de controle.

No que tange a análise sobre a política de CT&I para o Estado do Tocantins, a partir de sua prestação de contas, percebe-se que o Estado vem avançando de forma considerável entre 1991 e 2011, onde destaca-se a criação de diversos órgão para implementação da Política de Ciência e Tecnologia no Tocantins, como o FECT e o CECT; a SECT, em 20005; FAPT, em 2011. E a AGETEC, em 2015.

A AGETEC conseguiu desenvolver, conhecimento científico, tecnológico e de inovação para o Estado. Com diversos objetivos e ações a serem executadas durante o exercício, a Agência tentou desempenhar e alcançar os resultados pretendidos.

Entretanto, mesmo com apoio do Estado, nem todas os objetivos e ações foram desenvolvidos como desejados. Devido a alguns contratemplos, como inviabilidade financeira, criação de normativas, falta de dados para determinadas pesquisas e não cumprimento de empresas terceirizadas. Nesse sentido, é possível verificar a grande falta de cumprimento do que foi apresentado no PPA para o ano de 2015.

De acordo com a prestação de contas, não é possível verificar a motivação para execução das ações desenvolvidas, ou seja, a justificativa da existência dos programas, algo grave, vez que se trata do arcabouço estratégico da alocação de recursos públicos. Dos objetivos destacados no PPA (2012/2015) nem todos foram contemplados como esperado, entretanto, as atribuições da AGETEC foram desenvolvidas com vistas a contribuir para a implementação dos objetivos temáticos (1027 – Educação Profissional, Tecnológica e Superior – e 1029 – Ciência, Tecnologia e Inovação) e entrega de 12 bens e serviços à sociedade. Ainda de acordo com a prestação de contas, do recurso autorizado para o cumprimento desses programas, foram executados 83,96%, distribuídos nas ações orçamentárias.

Quanto aos aspectos de eficiência, eficácia e economicidade, não foi possível avaliar os respectivos graus a partir da análise dos indicadores elaborados no PPA e seguidos na Prestação de Contas, como determina a art. 10, inciso IV, alíneas “b” da Instrução Normativa nº 06/2003 do TCE-TO.

Sabe-se que no bojo de sua última reforma administrativa, em janeiro de 2016, motivado justamente pela necessidade de ajustamento dos gastos públicos, o Estado do Tocantins extinguiu a AGETEC, no entanto, isso não significa a extinção das políticas estaduais de CT&I, vez que seus programas foram incorporados por outros órgãos e entidades da estrutura administrativa estadual.

Nesse contexto, cabe a necessidade do Estado do Tocantins adotar uma visão estratégica de alocação dos recursos e esforços, para que sejam concebidos programas de CT&I, que, de fato, sejam instrumentos de geração de competitividade ao Estado, tanto no aspecto de ciência, tecnologia, como inovação. Isso, juntamente como o aprimoramento dos órgãos e entidades de pesquisa estaduais, a partir de uma gestão sinérgica com os elementos do setor produtivo privado. Tem-se que por meio de uma agenda coerente com as demandas do Estado, juntamente com as condições necessárias de execução dos programas em observância aos critérios de eficiência, eficácia e economicidade, o governo será capaz de apresentar à sociedade os retornos econômico-sociais que justifiquem os tributos dela arrecadados.

Fontes Bibliográficas

ARRETCHE, M. T. da S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 3 ed. São Paulo: Cortez/IEE, 2001, p. 29-39.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15/11/2016.

_____. **Lei nº 4.320 de 17 de Março de 1964**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 15/11/2016.

BIRCHAL, Fabiano Fernandes Serrano et. al. **Planejamento estratégico situacional aplicado à segurança pública em Lavras (MG)**. RAP — Rio de Janeiro 46(2):523-45, mar./abr. 2012.

CALMON, Kátya Maria Nasiaseni; GUSSO, Calmon Divonzir Arthur. **A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal do Brasil**. Brasília : Ipea, 2002. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp_25.html>. Acesso em: 15 ago. 2016.

CGU – Controladoria Geral da União. **Manual da Metodologia para Avaliação da Execução de Programas de Governo**. Brasília, 20115.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. **A reorganização do processo de planejamento no Governo Federal: PPA 2000-2003**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Texto para discussão nº 726, Brasília 2000. 41 p.

GERALDO, Jose Carlos. **Política fiscal e sustentabilidade**. 2010 Disponível em: < http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XVPremio/divida/2afdpXVPTN/Tema_1_2Lugar.pdf> Acessado em 20 de ago. de 2016.

GOBETTI, Sérgio Wulff; Amado, Adriana Moreira. Ajuste fiscal no Brasil: algumas considerações de caráter póskeynesiano. **Revista de Economia Política**, vol. 31, nº 1 (121), pp. 139-159 janeiro-março/2011.

KWASNICKA, Eunice Lacava. **Introdução à administração**. 6 ed. – São Paulo: Atlas, 2004.

LIMA, Waner Gonçalves. **Política pública: discussão de conceitos**. Núcleo de Educação, Meio Ambiente e Desenvolvimento. Interface (Porto Nacional), Edição número 05, Outubro de 2012.

MACEDO, Alex dos Santos et. al. **O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos**. Cad. EBAPE.BR, v. 14, Edição Especial, Rio de Janeiro, Jul. 2016.

MAXIMIANO, Antonio C. A. **Teoria geral da administração: da revolução urbana à revolução digital**. 5 ed. São Paulo, Atlas, 2012.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças públicas : a política orçamentária no Brasil**. 3. ed. São Paulo : Atlas, 2006.

MATIAS-PEREIRA, José. **Finanças Públicas: a política orçamentária no Brasil..** 4 ed. – São Paulo: Atlas, 2009.

MELO, Patrícia Coimbra Souza. **Monitoramento e Avaliação na Administração Pública Federal: os desafios do PPA 2012/2015**. Brasília, 2012.

MENDES, Marcos (org.). **Gasto público eficiente : 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil**. Topbooks. São Paulo, 2006.

PROCOPIUCK, Mario. **Governança Local e Redes Sociotécnicas de Políticas**. Curitiba, 2007. Programa Nacional De Gestão Pública E Desburocratização – GesPública Decreto 5.378, de 23 de fevereiro de 2005.

RODRIGUES, R. F. **A organização do sistema de ciência e tecnologia no Tocantins: evoluções**

e problemas. (Online) 2005. 89 f. Dissertação (Mestrado em Política Científica) - Instituto de Geociência da Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2005.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, Maria das Graças; VALADÃO, Maria Izabel. **O Estudo da Política: Temas Selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SILVEIRA, Rosemari Monteiro Castilho Foggiatto; BAZZO, Water Antonio . **Ciência e Tecnologia: transformando o homem e sua relação com o mundo**. Revista Eletrônica Gestão In I, UTFPR, v. 02, p. 68-86, 2006.

SANTOS, Jeany Castro. **A institucionalização da ciência e tecnologia do Tocantins à luz do federalismo brasileiro**. Dissertação – Palmas, TO, 2015.

SANTOS, Agnaldo dos. **Construção das Políticas Públicas – processos, atores e papéis**. Observatório dos Direitos do Cidadão/Equipe de Participação Cidadã. São Paulo, 2009.

SANTOS, G. K. D.; RAUPP, F. M. Monitoramento e avaliação de resultados dos programas governamentais delineados no PPA. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 6, p. 1429-1451, 2015.

SILVA, Fernando Antonio Rezende da; CUNHA, Armando Moreira da (Orgs.). **Disciplina fiscal e qualidade do gasto público : Fundamentos da Reforma Orçamentária**. 1. ed. Rio de Janeiro : FGV, 2005.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133 p.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais no Estado da Bahia – AATR. Bahia, 2002.

TCE - Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. **INSTRUÇÃO NORMATIVA – TCE-TO N. 06, DE 25 DE JUNHO DE 2003**. Tocantins, 2003. Disponível em: < <http://www.tce.to.gov.br/sitetce/legislacao/instrucoes-normativas/category/98-instrucao-normativa-2003>>. Acesso em: 15/11/2016.

Recebido em de de 2018.

Aceito em de de 2018